

UNIVERSIDADE FUMEC
Faculdade de Ciências Empresariais
Mestrado Profissional em Sistemas de Informação e Gestão do
Conhecimento

TRANSIÇÃO DE GOVERNOS:
processos políticos e constitucionais

VÍTOR VALVERDE

Belo Horizonte
2015

VÍTOR VALVERDE

TRANSIÇÃO DE GOVERNOS:
processos políticos e constitucionais

Projeto de Dissertação apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Sistemas de Informação e Gestão do Conhecimento da Universidade FUMEC como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Área de Concentração: Gestão de Sistemas de Informação e Gestão do Conhecimento

Linha de pesquisa: Gestão da Informação e Conhecimento

Orientadora: Profa. Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro

Belo Horizonte

2015

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	4
1.	...	9
1	OBJETIVOS.....	1
1.	...	0
2	JUSTIFICATIVA.....	1
2	..	2
3	O ESTADO DA	3
4	ARTE.....	3
5	METODOLOGIA.....	3
	...	6
	CRONOGRAMA.....	3
	...	7
	REFERÊNCIAS.....	
	...	

1 INTRODUÇÃO

A Transição Governamental, enquanto fenômeno ou enquanto instituto, inscreve-se dentro de um panorama histórico-político nacional. E a vida política do Brasil foi, desde sempre, conturbada.

Logo na Colônia a política via-se ligada aos interesses econômicos de uma oligarquia patrimonialista formada por juristas e letrados que retiravam sua renda e poder dos aparelhos do Estado. Bresser (2001) anota que o patrimonialismo deriva dessa mesma condição que permeava o Estado português do século XIV, àquele tempo formado pela nobreza decadente que se aproveitou do resto de poder que ainda lhe restava no Estado. Assim permaneceu no Brasil durante o Império, agravando-se diuturnamente a condição política diante das mentes patrimonialistas que permeavam os governos. O clássico de Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder*, estabelece o próprio patrimonialismo como elemento essencial do desenvolvimento do Estado brasileiro, de perfil centralizador e voltado para a própria camada social que lhe compõe. Patrimonialismo esse não adequado à modernidade racional-legal, mas intrinsecamente personalista, não havendo discernimento entre o público e o privado (SILVEIRA, 2006).

Essa característica brasileira acompanhou o Estado, impedindo a sua completa institucionalização, na medida em que obstava a cultura e a gestão racional-legal e republicana, porque confundia interesses públicos com privados (BRESSER, 2001). Apesar dos enormes avanços nesse quesito, a política brasileira mantém arquivada essa cultura patrimonialista e é o que se observa quando um prefeito, por exemplo, não toma os devidos cuidados com a máquina pública de acordo com os imperativos legais, em detrimento de seu adversário.

No Brasil não existiu um bom terreno cultural para o semear da Democracia, como foi o caso dos Estados Unidos. Nem mesmo no nascimento da Democracia, na Proclamação da República, ela teria nascido democrática, mas sim pugnada por um grupo novamente oligárquico. Como relembra PRIORI (2010, p. 211), “o povo assistiu a tudo isso bestializado”. Mesmo na primeira república (1889-1930), repetiu-se a aliança entre a burguesia cafeeira e os burocratas patrimonialistas já presente no Império (BRESSER, 2001).

Desde então a democracia tem sido pendular, alternando entre uma fraca democracia e uma forte ditadura.

Nesse interregno, pontua-se o governo Vargas (democrático e ditatorial), em que percebe-se uma boa dose de institucionalização do Estado brasileiro, seja juridicamente, seja politicamente, porque fez impor o Estado no interior do país, apesar das vontades do

coronelismo. Do ponto de vista da administração pública, o governo logrou implementar uma burocracia no moldes weberianos, racionalmente-orientada e moderna (ABRUCIO, 1997).

O começo da *Nova República*, após a abertura do regime militar com as “Diretas Já!” e a posse de José Sarney, parece dar novas perspectivas da democracia e da Governança no Brasil. Desde então, as condições socioeconômicas têm melhorado paulatinamente, de forma a permitir boas projeções políticas para o país. Na segunda década do século XXI, a política não parece mais ter que se esforçar para manter a estabilidade do sistema político, antes tão abalado pela ditadura e pela desigualdade social e cultural. Os políticos, os gestores públicos e a população não se preocupam mais em contornar o golpe de Estado que destorce os preceitos democráticos, como fora preocupação em Getúlio (1954), em Jânio Quadros (1961), João Goulart (1964) e Tancredo (1985).

Finalmente, a busca é por aperfeiçoar a Administração Pública e a Governança, dentro de um sistema político estável e socioeconômico desenvolvido. A Reforma Gerencial, conduzida pelo ministro Luiz Carlos Bresser, a partir de 1995, buscou a “grade reorganização do governo federal com destaque para a melhoria substancial das informações da administração pública” (ABRUCIO, 2007, p.71), ao mesmo tempo em que empreendia mudanças constitucionais que permitiram estruturalmente uma gestão pública *gerencial*, voltada para resultados. Politicamente, a democracia também segue em avanço, inclusive, ventilando-se movimentos sobre reforma política que visam melhorar a democracia no país. Dessa forma, observa-se a possibilidade do *investimento* nas instituições brasileiras, no sentido de seu aperfeiçoamento, porque estão firmadas em um terreno político estável.

É, enfim, nesse panorama de estabilidade e aperfeiçoamento do Estado que se criam condições para que a Transição de Governo possa ser pensada e institucionalizada. Uma vez sólida, a prática da Transição permite que se inverta, em alguma medida, o *patrimonialismo* que permeava o Estado brasileiro, ao dizer que ele não pertence àquele grupo político que o detém e que este deve, então, fornecer todas as condições políticas para a boa gestão do grupo político que está por vir. Só é possível investir na democracia quando ela mesma não está em risco. Assim, estas condições foram alcançadas na Nova República brasileira e a institucionalização da Transição é um excelente investimento para a política nacional.

Apesar das boas perspectivas, a Transição de Governos ainda é precariamente conduzida no Brasil. São raros os Estados e mais raros ainda os municípios que já tratam do tema de forma institucionalizada. Em geral, as transições são negadas pelos governos em exercício. Por um lado, por que pensam que o seu compromisso com a gestão se limita aos atos intrínsecos à administração e datados até 31 de Dezembro do ano de mandato. Por outro,

porque o candidato eleito pode ser da oposição e, nesse caso, o seu mau governo interessa diretamente ao governo em exercício, que em nada facilitará a transição (CEPAM, 2012).

Uma transição governamental mal sucedida gera problemas para toda a Administração Pública, para o governo em exercício e para o que está chegando. Ela causa a descontinuidade dos projetos e serviços públicos e impede o cultivo de boas políticas públicas, que acabam durando não mais de quatro anos, mudando ao sabor do partido em exercício. Interrompe importantes contratos e convênios firmados, da mesma forma que dificulta a manutenção boas relações com outras instituições. Para os gestores, pode acarretar, inclusive, em responsabilizações cíveis e criminais. Para a população, a transição mal conduzida pode significar o não atendimento de um direito ou serviço essencial, cuja garantia foi-se juntou com o mandatário que deixa o posto.

A precariedade na transição impede que sejam executados programas de Gestão da Informação e do Conhecimento dentro da Administração, de sorte que o governo, de tempos em tempos, perde incontável quantidade de informação sobre si, sobre seus procedimentos e seu ambiente. Obsta que o governo aprenda com suas experiências e possa, assim, cumular conhecimento em prol de uma gestão mais eficiente de seus recursos humanos ou financeiros.

A política informacional será descontínua e conhecimento gerado, ainda que explícito, perecerá com o fim da gestão, não restando alternativa senão o retrabalho na reaprendizagem daquilo que já havia sido acumulado. É preciso, portanto, compartilhar as estratégias e o planejamento informacional que aquele governo cultivou, para que isso possa ser reavaliado e melhorado.

A transição de governos institucionalizada poderá contribuir significativamente para a Gestão da Informação e do Conhecimento no setor público brasileiro. Ela será responsável por repassar todo o conhecimento explícito acumulado na gestão anterior e repassá-la a nova gestão. Da mesma forma, a transição possibilitará que sejam localizados conhecimentos tácitos e estes sejam transmitidos à comissão de transição – pela socialização – ou, ainda, sejam explicitados. A Gestão do Conhecimento na Administração Pública será examinado mais detidamente no tópico 2.4, no Estado da Arte.

Na história brasileira destacam-se algumas experiências positivas quanto a Transição de Governos. A primeira, em 2002, a qual se instrumentalizou de uma lei (10.609/02) que estabeleceu os prazos e as equipes de transição, mas que apenas facultou aos candidatos eleitos seu uso. Nessa oportunidade, a transição parece ter sido bem sucedida, incluindo até um acordo com os candidatos a presidente para sua efetivação e a disposição de que algumas decisões sejam tomadas em conjunto com o então presidente e o presidente eleito. Já em

2010, viu-se o Decreto 7221, oferecendo conceituações e princípios à transição de governos e possibilitando requisições de informações a órgãos da administração.

Todavia, as boas experiências observadas não foram suficientes para garantir a institucionalização da matéria, de forma que ainda sofrem com suas precariedades os municípios e, em alguns casos, até os Estados-Membros.

Com efeito, a Transição de Governos é e deve ser uma política de Estado. A diferenciação destas com as políticas de governo se articula em dois fatores: duração e propósito/tema. As políticas de Estado tendem a ser contínuas e a apresentar seus resultados principais no longo prazo, ao passo que as de governo centram-se no curto prazo, podendo ser interrompidas e retomadas. Quanto ao propósito, as políticas de Estado visam sua institucionalização, caracterizadas pela estabilidade e por investir contra problemas crônicos e/ou estratégicos para aquela sociedade. A palavra *Estado* carrega em si a partícula “*st*”, de origem Greco-romana, cuja carga semântica denota *estabilidade*, assim como os vocábulos *instituição*, *constituição* (HORTA, 2011, p. 34). Evidentemente esses quesitos comportam exceções e modulações, como é o caso de políticas monetárias que se imaginaram contínuas, mas que minguaram com poucos meses. Ou, ainda, políticas de governo que focam em questões menores, apesar de planejadas para o longo prazo. Ainda que haja carga semântica negativa associada às políticas de governo, ela não é sempre correta porque políticas de governo também são importante reflexo das vontades políticas de um governo democraticamente eleito.

A própria Transição pode ser concebida como uma míope política de governo, infortunadamente. Ela pode dar-se por meio de uma portaria ou decreto do Executivo, ser levada a cabo em pouco tempo e sem a completa transfusão de conhecimento que a Gestão Pública demanda. Porém, ela carrega, por si, o propósito da estabilidade do Estado. É a transição que permite a continuidade de políticas públicas, de contratos administrativos, serviços públicos. Subjacente a isso, a transição de governos possibilita a Gestão do Conhecimento na seara pública evitando a perda periódica de todas aquelas informações geradas pelos agentes técnicos e políticos.

1.1 Problema de pesquisa

O objeto deste projeto de dissertação é o estudo da Transição de Governos no Poder Executivo nos três níveis da federação no Brasil e, ao final, a proposição de uma institucionalização de boas políticas para o tema.

O pressuposto norteador dessa dissertação é a constatação de que *as Transições de Governos não são institucionalizadas no Brasil*. As transições são, ainda, precariamente

conduzidas sem que haja fortes instrumentos jurídicos que as obrigue e que os instrumentos hoje existentes não são aplicados em sua plenitude.

Sendo assim, levantamos duas questões interligadas: *qual análise confirma a não institucionalização política, informacional e normativa da transição de governos no Brasil? Qual o modelo a ser proposto para o alcance da institucionalização?*

Existiram algumas saudáveis experiências, nas quais a transição de governo foi bem sucedida. Contudo, elas não foram suficientes para garantir para a institucionalização das transições. Mais a frente, no Estado da Arte, o foco será nessas experiências, para comentar suas nuances e suas lições.

A precariedade evidente – constatada – na Transição de Governos leva a danos significativos. Em primeiro lugar, para a *Administração Pública* porque impede que a gestão baseada na eficiência avance por mais de quatro anos. Isso é totalmente relacionado com as interrupções e a falta de políticas em matéria de *Gestão da Informação e do Conhecimento* – o segundo dano evidente. Em terceiro, cite-se que a má condução da Transição obsta a efetividade da *Governança* tomada principalmente enquanto *accountability*, prestação de contas e controle do Poder Público.

De posse dessas informações primeiras e basilares, poder-se-á caminhar para expandi-la. Assim, para além de só analisar como a questão é posta no país, este projeto também pretende encontrar os fundamentos teóricos e políticos no sentido de propor uma institucionalização política e normativa para a Transição de Governos.

1.2 OBJETIVOS

Este projeto de dissertação comporta um objetivo geral: *propor um modelo de institucionalização política e informacional para a Transição de Governos no Brasil*. Na persecução desse objetivo central, irão se concretizar outros objetivos secundários. Estes serão criteriosamente recortados e dimensionados dentro do trabalho, de forma a ressaltar a questão essencial.

- Contextualizar a Transição de Governos dentro do panorama político, jurídico e histórico do Brasil;
- Analisar o atual estágio de institucionalização da Transição de Governos.
- Expor a governança pela vertente do accountability;
- Relacionar a Gestão da Informação com o processo de Transição de Governos;
- Avaliar as orientações da Nova Gestão Pública para a Transição de Governos e sua real aplicabilidade.
- Avaliar as experiências históricas de transições.

1.3 JUSTIFICATIVA

O tema Transição de Governos é de raro interesse na literatura nacional. Assim, a dissertação pretende contribuir com estudos específicos sobre o tema. Da mesma forma, busca-se delinear uma proposta de institucionalização das transições que auxilie os governantes e servidores públicos a guiarem a Administração Pública.

A inexistência de institucionalização das transições causa tantos danos à Administração Pública que a presente dissertação se justifica, justamente, pela perspectiva de mudança. Percebe-se que a má condução da transição gera problemas de curto e médio prazo não só para o governo eleito, mas também para o que está de saída. O processo deve tratar de inúmeros contratos, convênios e parcerias que a Administração tem e que precisam de atenção e diligência da gestão.

Podem, por exemplo, existir contratos de limpeza urbana que se encerram e que precisariam de pronta atenção para a renovação. Caso esta não aconteça, a cidade corre o risco de ficar desatendida deste serviço porque não se encontrarão empresas dispostas a firmar um contrato temporário até que a nova licitação permanente seja feita. Isso exige que exista um calendário das licitações que aquele ente público deve iniciar e esse calendário deve ser compartilhado pelo processo de transição. Isto é, os processos licitatórios devem começar ainda durante a vigência do contrato daquele serviço, porque são procedimentos demorados e que não podem aguardar o fim do contrato para que sejam iniciados. Existem licitações cujo processo leva em torno de seis meses e, assim, devem ser antecipados, sob pena do desatendimento de serviços básicos.

Da mesma forma, as licitações em andamento não podem ser paralisadas durante o processo transitório ou nos meses iniciais da nova gestão. Isso pode causar o desinteresse das empresas competidoras e, no fim, culminar em um contrato mais oneroso ao Estado do que seria se houvesse mais competição. Ainda, o atraso da licitação pode ocasionar a demora na renovação do contrato de algum serviço público.

Também, nos convênios em que os municípios firmam com a União um repasse de verbas, frequentemente se exige a correta prestação de contas do montante anteriormente recebido para que se possibilite nova transferência. Assim, se o governo que sai não completa a prestação de contas antes de 31 de Dezembro e a transição não tiver repassado os documentos e procedimentos, o governo que se inicia terá de se explicar à União podendo

ver obras públicas paradas não pela mera ausência verbas, mas pela ineficiência causada pela transição que interrompeu o correto repasse das verbas (BRASIL, 2008).

Ainda sobre as relações entre União e Municípios que podem ser danificadas pela precariedade no processo de transição. O artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal obriga que os municípios enviem, até 30 de Abril, o relatório de suas contas do ano anterior. O não cumprimento desse dispositivo acarreta no impedimento do recebimento de transferências voluntárias da União e a contratação de operações de crédito. É mister a co-participação das duas gestões municipais envolvidas na transição, na elaboração do relatório haja vista que a antiga gestão detém os números e as razões para o orçamento, enquanto a nova gestão é quem arcará com eventuais penas e responsabilizações.

Essa prestação não é responsabilidade exclusiva do governo que se inicia, mas de seu antecessor também. Existem imputações civis e penais que correm para o chefe do executivo que não presta contas adequadamente, que eleva gastos em período eleitoral e que não atende às porcentagens mínimas e máximas de gastos que a legislação exige. O Decreto 201/1967 dispõem imputações penais para os administradores “que deixarem de prestar contas anuais da administração financeira do município à Câmara de Vereadores ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos” (BRASIL, 2008, p. 09).

Tudo isso depende de um bom encerramento do mandato, com um processo de transição bem construído de forma a garantir a continuidade dos serviços públicos e afastar incorretas responsabilidades sobre o erário e sobre os administradores. Nesse sentido, se faz necessária a elaboração de orientações práticas e teóricas para sensibilizar o ator político que participa deste contexto de transição, bem como subsidiar a sua atuação.

Observa-se também, durante o levantamento bibliográfico, que a Transição de Governos não é objeto frequente de estudos. Existem poucas experiências práticas sobre o assunto (das existentes, destaca-se a do CEPAM) e a bibliografia toca-o pelas bordas, sem atingir o núcleo – sobre isso tratar-se-á no capítulo d’*Estado da Arte*.

Essas duas razões somadas se completam. Por um lado, a pouquíssima experiência científica sobre as transições provoca ou, no mínimo, não ajuda a superação desse cenário negativo. Por outro lado, os prejuízos advindos das “não-transições” justificam a necessidade de mais estudos sobre o tema para oferecerem saídas possíveis.

2 O ESTADO DA ARTE

O constructo teórico relacionado com as pesquisas compreende três tópicos principais que coincidem com os capítulos do sumário preliminar aventado para a dissertação. No primeiro tempo, a exposição sobre a Administração Pública e o histórico de seus modelos teóricos, especialmente o Gerencialismo e a *Public Service Orientation*. Depois, o foco se volta para a Governança examinada pela teoria do *Accountability*, mediante o tripé prestação de contas, avaliação e responsabilização dos agentes políticos. Por fim, as duas etapas anteriores serão utilizadas na análise da Transição de governo, oportunidade na qual se examinarão experiências históricas de transição e suas institucionalizações.

2.1 Os modelos Gerencialista e *Public Service Orientation* da Administração Pública

O modelo contemporâneo de administração pública escolhido para ser abordado é a doutrina do *Public Service Orientation* (PSO). O modelo ainda está em discussão na literatura especializada, especialmente na Inglaterra (ABRUCIO, 1997), de forma que todos os seus conceitos não estão completamente delineados. Contudo, acredita-se que a construção histórica e doutrinária que culminou nesses debates se apresenta muito útil para este projeto, porque estão presentes conceitos e princípios que são relevantes para a correta orientação da Transição de Governos e a própria PSO traz valiosas lições.

A reconstrução histórica começa na crise do Estado de Bem estar social, marcadamente nas décadas de 1970 e 1980. A crise econômica causada pelo petróleo em 1973 e 1979 foi um golpe fortíssimo contra o Estado que se inflava cada vez mais, embalado pelas benesses econômicas das décadas de 1950 e 1960. O Estado vinha acumulando funções sociais e econômicas desde o final da segunda guerra, sendo responsável por um sem número de prestações positivas para seus cidadãos que levaram ao seu agigantamento e, com a crise, ao seu imobilismo. A crise econômica expôs e acelerou a crise fiscal pela qual passava o Estado e que não comportava solução pela antiga via Keynesiana de intervenção na ordem econômica, mas que exigia a inversão do paradigma com o neoliberalismo.

Luiz Carlos Bresser-Pereira tem entendimento já consagrado desse fenômeno. A tese é de que a crise dos anos 1980 foi, fundamentalmente, uma crise do Estado; mais ainda, do modelo social democrático de intervenção do Estado na economia e na sociedade. Assim, a desordem completa nas contas públicas – crise fiscal – demandaria repensar o *bureaucratic way of managing the state* (BREISSER-PEREIRA, 2004).

Abrucio (1997) apresenta quatro causas para o declínio do Estado de Bem estar social. Primeiro, a crise econômica da década de 70. Em segundo lugar, a crise fiscal de um Estado que não sabia lidar com seus orçamentos, gerando vultosos déficits e altíssima dívida interna e externa. Em decorrência deles advém a causa da "ingovernabilidade", porque o Estado ao não conseguir mais se promover entre os contribuintes por meio do consenso de que a alta tributação geraria retornos em serviços, como também não proporia mudanças para o corporativismo burocrático. Em último lugar, a globalização conduz o Estado a perder a capacidade de regulamentar a economia e as relações sociais, elemento marcante do Estado Social (BATISTA JÚNIOR, 2015).

Junto com a queda do Estado Social, caía junto o modelo de administração pública que lhe pertencia (ABRUCIO, 1997). O modelo weberiano de administração se estruturava em torno da hierarquia e do formalismo, elementos que reduziam a flexibilidade dos processos de tomada de decisão e encareciam-no (ARAÚJO, 2007). Esse modelo era focado no cumprimento dos regulamentos e procedimentos administrativos e seu desempenho era avaliado na medida da observância das normas legais e éticas. Contudo, o modelo weberiano dependia da estabilidade do Estado de Bem Estar e não conseguiu sobressair à crise por conta de sua rigidez e ineficiência. O modelo ficou classificado como lento e excessivamente apegado às normas, não havendo alternativa senão sua mudança (ABRUCIO, 1997).

No Brasil, o modelo weberiano de burocracia teria se preparado em 1920, mas chegou na década seguinte com Vargas. O presidente construiu uma aliança política entre as classes sociais, desde os oligarcas cafeeiros até os trabalhadores urbanos, no sentido da edificação de um Estado desenvolvimentista. Para isto, foi necessária reestruturação da burocracia nacional para que tivesse capacidade de lidar com as novas atuações do Estado que propunha Vargas. O discurso, portanto, era da racionalização da administração pública em busca modernização do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2004).

Esse modelo reproduz problemas estruturais já expostos. Apesar das críticas a ele terem começado nos anos 1980 no exterior, no Brasil sua completa consciência e atitude de superação veio, marcadamente, em 1995 quando o governo federal iniciou uma reforma do Estado, rumo a um modelo gerencial, sob a supervisão do próprio Bresser-Pereira.

O novo modelo de administração pública que surgia na expectativa de responder as dificuldades dos tempos era o *Gerencial* ou, no termo inglês, *mangerialism*. Essa nova visão refletia o contexto de Reforma do Estado, com seus reclamos de corte de gastos, aumento de eficiência e flexibilidade (ABRUCIO, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1996, 2008). Coube aos

republicanos americanos, com Reagan, e aos conservadores ingleses, com Thatcher, testarem o modelo pela primeira vez.

O *mangerialism* trouxe elementos e princípios da iniciativa privada para que fossem aplicados na administração pública. “Modificou as antigas estruturas administrativas de diversos países através de modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos ‘consumidores’” (LIMA, 2010, p. 15). O mote principal do gerencialismo era a *produtividade*, o que se encaixava perfeitamente na necessidade conjuntural de redução dos gastos do governo (ABRUCIO, 1997).

O gerencialismo rompe com uma ideia clássica do modelo weberiano de administração ao reaproximar administração e política. Por esse novo modelo, a implementação de políticas públicas sempre exigirá dos agentes públicos uma tomada de decisão, isto é, uma decisão política. Ele defere, então, poder discricionário ao servidor público porque pensa ser impossível dicotomizar administração pública e política. Contudo, como se verá, esse poder não vem acompanhado da *Accountability* necessária (ROCHA, 2011).

A Nova Gestão Pública (NGP), como ficou conhecida, transmutou o conceito de usuário para cliente, ao menos no que tange os objetivos da Administração. O consumidor avaliará os serviços públicos por meio de sua “utilidade” e qualidade, de forma que a Administração deve estar atenta para que ofereça serviços públicos de boa qualidade e adequados às necessidades de seu público-alvo. Nesse sentido se deu a iniciativa britânica das *Citizen's Charter*, que consistia na implantação de programas de avaliação do desempenho da Administração junto aos consumidores (ABRUCIO, 1997). Para PIMENTA (1998), os princípios básicos desse modelo seriam: desburocratização, descentralização, transparência, *accountability*, ética, profissionalismo, competitividade e foco no cidadão.

A NGP, por certo, logrou boas vitórias porque se adequava a necessidade estrutural de redução do aparelho estatal combinada com o aumento de sua eficiência, diante de um contexto de escassez dos recursos públicos.

Contudo, a NGP sofreria algumas críticas. Como dito, esse modelo trouxe elementos da administração privada para a burocracia pública e em razão disso se deram suas vantagens com o ganho eficácia e eficiência. Todavia, essa mesma conexão é que lhe rendeu as críticas. Argumentam seus opositores (e, em algum grau, colaboradores) que uma concepção de Administração Pública deve se voltar para seu aspecto central: é Pública. Os conceitos vindos das gerências privadas podem ser recebidos, desde que não percam de vista as características

públicas. É como anota Araújo (2007, p.8): “A Administração Pública não se pode reduzir a uma função técnica e instrumental de mercado, semelhante a uma indústria, para produzir e comercializar bens de consumo”. Em verdade, ela deve estar atenta a todos os processos políticos e constitucionais a que se submete. E continua:

Numa sociedade democrática e plural as organizações públicas devem estar mais atentas às preocupações dos cidadãos e dos funcionários. O papel do governo não se limita a direccionar as acções através da regulação nem a estabelecer regras e incentivos. O governo é um actor, porventura o mais importante no processo de condução da sociedade para novas direcções, que actua articulado com organizações e grupos privados e sem fins lucrativos, procurando encontrar soluções para os problemas da sociedade. O interesse público surge como o objectivo, e não o sub produto, para o qual os funcionários devem contribuir (ARAÚJO, 2007, p.8).

Ao contrário de uma administração privada que se reporta a um conselho de acionistas, a Administração Pública deve responder a Sociedade Civil e aos políticos eleitos que estão no topo da hierarquia administrativa – e todos eles respondem às leis e à Constituição, com quem devem guardar conformidade.

A mudança de natureza da Gestão altera um sem número de questões, mas, em especial, muda a relação entre a Administração e o seu “público-alvo”. Isto é, o consumidor de bens do mercado não é o mesmo consumidor dos serviços públicos (ABRUCIO, 1997). Abrucio(1997) aponta que alguns autores defendem que o conceito de *consumidor* deveria ser transmutado no de *cidadão*. Poder-se-ia levantar três razões. Em primeiro lugar, a cidadania se remete a participação efetiva do indivíduo nas esferas de decisão, seja através do sufrágio, seja pela participação direta, como é o caso de conselhos comunitários (FERREIRA, 1996, p.26). Em segundo lugar, o conceito de consumidor não suporta a vertente da *equidade*, na medida em que os usuários daquele serviço serão, em última análise, o grupo de interesse do qual depende a boa avaliação e, assim, os servidores farão de tudo para satisfazer os reclamos deste grupo. Perder-se-ia, nesse passo, o interesse público em relação ao interesse privado (ou, ainda, coletivo, mas não público). Um grupo organizado de consumidores poderia se tornar mais forte e mais importante do que outro grupo de consumidores, de forma a distorcer a igualdade proposta para a Administração Pública (ARAGÃO, 1997). Em último lugar, deve-se ter em conta que a avaliação da Administração Pública e, portanto, do Estado não pode se dar por mera contagem de votos, mas passa por uma avaliação política insuscetível a números, principalmente no curto prazo. E somente o cidadão, e não o consumidor, pode participar das decisões, submeter-se ao equânime interesse geral e avaliar, politicamente, o que faz a Administração.

Na seguida dessas críticas, a literatura sugere o *Public Service Orientation*(PSO).Este não forma um modelo autônomo de Administração Pública, mas uma tendência dentro do modelo gerencial. Ferreira (1996, p. 10), inclusive, fala em evolução para o PSO. Merece ser destacado este ponto, porque coaduna com os objetivos do trabalho e complementa o tópico sobre Governança, a seguir.

A concepção de *Public Service* é enfocada nos conceitos de descentralização e esfera pública. Não se perde, contudo, a ideia de eficiência que continua de grande importância, mas ela é matizada por essas novas vertentes (ARAGÃO, 1997).

O primeiro, apesar de já estar presente no Gerencialismo, toma novas roupagens. Se lá estava valorizado pela eficiência, nesta nova concepção o descentralismo da máquina burocrática favorece a influência dos cidadãos nas decisões que afetam sua vida e que dizem respeito às suas comunidades. Seriam as virtudes políticas da descentralização, nos dizeres de Abrucio (1997).

Por outro lado, o PSO se volta para a revalorização da esfera pública. A chave para isto é a *participação* cidadã nos processos da Administração Pública. O cidadão será incluso nas instâncias de decisão a respeito de políticas públicas, não como “público-alvo” ou consumidor, mas como usuário daqueles serviços e parceiro no empreendimento político-gerencial do Estado. Nesse sentido, a esfera pública é o locus onde os cidadãos expõem racionalmente seus esforços com o objetivo de melhorar a prestação dos serviços públicos (FERREIRA, 1996, p.19). Essa participação, além de ser construtiva, é avaliativa e controladora, na medida em que possibilita e exige a reorientação dos mecanismos de controle da Gestão Pública para além da simples verificação de legalidade, alcançando o controle político e cidadão dos resultados obtidos. Todo esse rol de participações propicia criar uma cultura cívica que congregue os cidadãos, os políticos eleitos e os funcionários de carreira (ROCHA, 2011).

Arrematando o quadro geral do *Public Service Orientation*, anota Abrucio (1997, p.28):

Embora faça fortes críticas ao modelo gerencial puro e ao *consumerism*, o fato é que o *Public Service Orientation*(PSO) não joga fora as idéias desenvolvidas no seio do *Public Management*. Afinal, as discussões sobre eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial, planejamento estratégico, entre as principais, não são negadas, mas há a tentativa de aperfeiçoá-las dentro de um contexto em que o referencial da esfera pública é o mais importante.

O PSO, todavia, não é o modelo final para a resolução de problemas da Gestão Pública. Ele mesmo deverá enfrentar, em um futuro próximo, as suas próprias críticas: o PSO,

pensado local, poderá ser aplicado em instância nacional? Resistirá ele aos desafios de um Estado cada vez mais globalizado ou, ainda, a um *Estado Global*? Como lidará com as desigualdades regionais em um Estado nacional? Como lidará com os movimentos sociais partidarizados e grupos de lobby que influenciam na esfera pública? Questões ainda sem resposta, mas que merecem o levantamento.

Na dissertação, em especial, os modelos de Administração Pública se prestarão para orientar os fundamentos da Transição de Governos. Brevemente, pelo que se abordou aqui, observou-se que a Transição deve herdar, do pensamento gerencialista, que a Administração tem objetivos a cumprir e que, portanto, deve se orientar para a eficiência e para a satisfação dos seus “consumidores”. Não pode a Administração se perder em meio à política da Transição, mas a Transição deve ser bem procedida para que ela não paralise a Gestão Pública, de forma que esta possa continuar a prestar bem os seus serviços com maior eficiência possível.

A própria eficiência da gestão depende de uma continuidade do cultivo das informações no seio da Administração para que se tenha o controle contínuo dos processos, das metas e da eficiência, aproveitando cada vez mais o conhecimento ali acumulado. Isto é, a precariedade hoje presente nas transições impede que sejam efetivadas e utilizadas políticas informacionais no seio da Administração e isso, certamente, obsta um melhoramento contínuo das políticas públicas que se aproveitariam dessa gestão do conhecimento.

De outra sorte, o PSO requisita que a Transição, além de mirar a eficiência, oriente-se para a democracia e para a tomada de decisão, tendo em vista que o público-alvo não é um simples consumidor, mas um cidadão com aspirações políticas e sociais.

2.2 Governança e Accountability

Feita essa explanação inicial sobre o desenvolvimento histórico dos modelos da administração pública, agora toma foco o segundo tópico anunciado, a Governança enquanto *Accountability*.

Em primeiro lugar, deve-se atentar ao contexto no qual está inserido este estudo da Governança e da Democracia. Depois da Grécia, a democracia passou a ser reinventada na idade média através do instituto da representação, destacando-se a experiência inglesa da tese “*no taxation without representation*”, especialmente nos séculos XIII e XIV. As Revoluções do século XVIII mantiveram essa mudança e depositaram toda a crença de uma nova forma de governo na possibilidade de representação do povo soberano mediante os deputados nas

assembléias. Isso possibilitou a expansão da Democracia para além dos pequenos redutos da *Pólis*, levando-a, ainda que com desfalques, ao nível nacional (ARATO, 2002).

Contudo, a Representação nunca esteve sem problemas. No Brasil, em especial, a crise da representatividade é patente, dado o descompasso das opiniões públicas e das decisões tomadas pelos seus representantes. De forma geral, a Representação é dita antidemocrática e os defensores da democracia exigem que ela seja *direta* ou ao menos com institutos semidiretos.

Nas palavras de Eli Diniz, *governança* toma o sentido de

Capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. (DINIZ, 1996, p. 13)

Assim, *Accountability* não representa uma guinada radical na governança, mas se insere neste contexto para tentar oxigenar as estruturas da representatividade sem descartá-la. A *accountability* pode ser um instituto de Governança, mediante a democracia semidireta, bem como ser inclusa na própria Representação de forma a diminuir o hiato entre representante e representado.

A literatura é farta na busca de definições para o *Accountability* (ARATO, 2002; CAMPOS, 1990; RODRIGUES, 2012; BEHN, 1998; ROCHA, 2011; SACRAMENTO, 2005). A análise e comparação dos autores levam à indicação de três ideias principais dentro do conceito de *Accountability*: (1) Prestação de Contas, (2) Avaliação e (3) Responsabilização Objetiva. Essas três ideias aparecem conectadas ao gosto de cada autor, mas se fazem presentes, em maior ou menor grau, em todos eles. Acredita-se, de forma não destoante da literatura, mas unificando-a, que a *Accountability* possa ser entendida na ideia de *Controle* e teria os itens acima como decorrências lógicas desse conteúdo.

Pela perspectiva da *Prestação de Contas* nos Estados Democráticos, ao invés dos Estados Totalitários, “o voto dado a um representante político não lhe concede poder soberano, mas, tão somente, a obrigação de exercer o poder em nome do povo e em benefício dele” (ROCHA, 2011, p.3). O exercício do poder, dessa forma, não pode se dar ao léu do conhecimento e da crítica do povo, único detentor da soberania. O representante deve demonstrar à sociedade o que fez, o que faz e o que pretende fazer durante o seu mandato. O representante não é senão um delegado ou Agente (como se verá), cujo poder não é propriamente seu e ao dono deve explicação. Deve, nesses termos, ser *accountable*.

A *Accountability* se transmuda numa dupla obrigação: do povo ao representante e, de volta, do representante prestar contas e do povo de manter a vigilância (ROCHA, 2011). É daí que surge a *Accountability* enquanto *Avaliação*. De posse das informações prestadas, o povo avaliará retrospectivamente o seu mandatário, atribuindo-lhe conceitos positivos ou negativos.

O momento fulcral do *Accountability*, por certo, é a Responsabilização. Nos dizeres de Arato (2002, p.91-92):

Accountability é uma avaliação retrospectiva, especialmente quando se trata de representantes eleitos que não podem ser forçados a cumprir as promessas e programas enquanto estiverem no cargo, mas que podem ser punidos por seus atos e omissões nas eleições subsequentes.

Isto é, a prestação de contas e a avaliação, mesmo que sejam importantíssimas, não servem sozinhas ao propósito da *Accountability* de controlar o poder. Elas só alteram a realidade na medida em que são levadas a cabo com a responsabilização daqueles que, prestando contas, foram negativamente avaliados e sofreram com as sanções.

Responsabilização deve ser *objetiva* e não subjetiva. Isso indica que ela impor-se-á sobre o representante, independentemente de sua consciência (ROCHA, 2011; CAMPOS, 1990). Responsabilização é a imposição de sanções e constrangimentos àquele agente político negativamente avaliado por qualquer ato (ROCHA, 2011). Essa responsabilização pode vir de maneira jurídica ou política. A primeira seria, por exemplo, as sanções penais e eleitorais da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) (ARATO, 2002; SACRAMENTO, 2005). Contudo, a responsabilização política é a mais importante, especialmente quando se trata de eleições regulares. É nesta oportunidade que os eleitores sancionam mais fortemente aqueles políticos que foram negativamente avaliados porque se afastaram dos interesses populares (ARATO, 2002).

Nesses termos, o tripé *prestação, avaliação e responsabilização* se unificam através da ideia geral da *Accountability* como Controle do poder político. O político eleito, mandatário e agente da vontade popular, presta as informações sobre o empreendimento político que administra para que o seu mandante possa avaliá-lo e, se negativamente, possa sancioná-lo com a subtração do mandato. O povo *controla* seus governantes de forma a impedi-los de se distanciarem dos seus interesses enquanto detém o poder. Nas linhas de Schedler¹ é a *aswerability* seguida do *enforcement*.

Assim, a *Accountability* toma como pressuposto conceitual e prático a existência de uma diferenciação entre mandante e mandatário ou, como trata Rodrigues (2012), entre

¹ Como anotado por SACRAMENTO (2005).

Agente e Principal. Essa relação é condicional, onde a posição e as faculdades do Agente dependem essencialmente do Principal, podendo este destituir aquele. Isso embasa o que foi dito sobre a necessidade do Agente prestar contas e ser *accountable* para o povo, Principal. Porque o poder não lhe pertence e quanto mais assim for, mais democrático será.

Mais adiante e de posse desses conceitos, a literatura categoriza a *Accountability* em Vertical e Horizontal (O'DONNELL, 1998). A primeira se dá nessa relação entre os eleitos e os eleitores, associada ao uso do poder delegado e feita, principalmente, através do processo eleitoral. Já a perspectiva Horizontal se refere ao controle intraestatal entre os diversos órgãos administrativos que compõem o Estado e que se checam mutuamente. Rocha (2011, p. 86), apoiado na argumentação de Schmitter (1999), diz que “a mídia, associações de classe, movimentos sociais, grandes empresas etc., deveriam ser incluídos como partícipes da *Accountability* horizontal”.

As duas categorias se implicam mutuamente, saindo fortalecida a horizontal mediante uma *Accountability* vertical bem sucedida (RODRIGUES, 2012). Nesse caso, a observância dos órgãos crescerá, tendo em vista que o seu poder depende dos eleitores e que eles esperam uma *Accountability* horizontal bem feita. E se assim não acontecer, os mandatários daqueles órgãos serão sancionados na ocasião da *Accountability* vertical.

A *Accountability* vertical, por seu turno, para ser eficaz depende do desenho institucional. Nesse sentido, depende de como estão arquitetados os sistemas eleitorais e de governo, como se conduz a vontade dos eleitores aos eleitos e como se darão as responsabilizações. É essa a preocupação de Arato(2002), Rodrigues(2012), Anastasia e Melo(2002), e, parcialmente, de Sacramento(2005). Em suma, observa-se que o modelo institucional majoritário tende a aumentar a *Accountability*. Isto é, um modelo em que as preferências das maiorias populares sejam diretamente conduzidas aos eleitos, através de um sistema eleitoral majoritário, com menos partidos, com mandatos de curto prazo e dentro de um Parlamentarismo. Porque a vontade popular de eleger um partido se transfere exatamente como é ao número de cadeiras ocupadas por aquele partido, sem que os votos distraiam entre muitos partidos. Com maior número de cadeiras, o partido elegerá o Gabinete Parlamentarista. Deixando de ser do gosto dos eleitores, este Gabinete será substituído, ou seja, será sancionado dentro de um mecanismo institucional de *Accountability*. Do contrário, no modelo institucional consensual e presidencialista os votos serão contatos em um sistema proporcional (como é o Brasil hoje), de forma que muitos partidos ocupem poucas cadeiras no Congresso. Assim, ainda que o Presidente não seja mais da preferência do eleitorado, ele

continuará lá pelos anos de mandato que ainda tem, só sendo *accountable* daí alguns anos (RODRIGUES, 2012).

Tem volta o tema da Administração Pública para conectá-la ao *Accountability*. No que se refere ao modelo gerencialista, como já explanado, atribui-se poder discricionário ao servidor público que exerce, de fato, uma escolha política. Por isso, ela deve ser democrática e submissa aos ditames da *Accountability* (BEHN, 1998). Contudo, o modelo não prevê métodos institucionais deste *Accountability* (ROCHA, 2011). Por exemplo, como tornar *accountable* os resultados de uma política pública específica? Teria de esperar as próximas eleições para sancionar o mandatário daquele servidor (de carreira) que tomou a decisão? Há um déficit de *Accountability* em relação aos poderes discricionários dos agentes públicos não eleitos? A dissertação, assim, buscará possíveis respostas a esses questionamentos através da transição de governos.

Quanto ao PSO, viu-se a ascensão de uma perspectiva mais democrática para a Administração Pública. Visa-se, ali, também a eficiência, mas vê a Administração como um empreendimento político e não como uma empresa. Nessa sintonia, os resultados não são suficientes para fazer bem sucedida a gestão, mas se devem observar outros critérios valorativos que se relacionam com o interesse público. Isto é, existem padrões de desempenhos que não podem ser avaliados só pelos resultados burocráticos e que devem ser trazidos em sede de *Accountability*. O modelo, contudo, não oferece as respostas e os mecanismos institucionais para esta *Accountability*, apesar de ter maior consciência de sua necessidade (ROCHA, 2011; BEHN, 1998).

Ao lado dessas considerações teóricas e conceituais sobre a *Accountability*, vale a incursão na realidade brasileira. Campos, já em 1990, escreveu um artigo sobre *Accountability* e sua implementação no Brasil. Mesmo passados 25 anos, a descrição permanece basicamente a mesma. Para a autora, a *Accountability* depende de um sentimento republicano que gera uma cidadania organizada responsável por praticar e cobrar a *Accountability*. Porém, isso não se concretiza no país, dada a “subcidadania”. Como causas deste fenômeno, aponta a ideia de Estado-tutor e povo-tutelado (o que impede a independência cidadã para o controle), o centralismo (que dificulta a participação popular nas decisões) e o baixo nível de organização da sociedade civil (CAMPOS, 1990). Nesse sentido, o cidadão tem que se ver protagonista das decisões tomadas pela Administração Pública para que possa, eficazmente, exigir a prestação de contas de seus mandatários e sancioná-los, para que os políticos futuros tenham a consciência de seu dever para com o interesse público e a *Accountability*.

Nos encontros entre a *Accountability* e a Transição de Governos surgem algumas questões. Em primeiro lugar, a Transição é uma oportunidade de ambas as gestões prestarem contas. A gestão que se finaliza mostra quais os resultados e metas que obteve, bem como o governo eleito expõe claramente em quais condições recebeu a máquina pública. Também é um momento em que se procede à avaliação dessas contas para que haja a responsabilização, política ou jurídica, dos envolvidos em maus resultados. É o caso, por exemplo, do governo eleito expor que problemas nas contas públicas são de culpa do último governo, para que sejam aplicadas as sanções da Lei de Responsabilidade Fiscal. Um processo de Transição mal sucedido impede que seja feita essa distinção e a correta responsabilização. Além disso, a *Accountability* exige que a Transição seja aberta, democrática, orientada por uma boa Governança e acessível para que os cidadãos tenham controle do que está acontecendo e comecem, desde já, a avaliar o governo que chega.

2.3 Transição de Governos

A Transição de Governos tem grande relevância para a Governança e para a Administração Pública no Brasil. É ela que permite os avanços em diversas áreas governamentais, ao impedir que, de tempos em tempos, as boas práticas e políticas públicas se percam junto com os prefeitos ou governadores que deixam o mandato. A Transição mal sucedida acarreta danos financeiros, administrativos e, principalmente, faz perder o conhecimento e a informação nascida e gestada naquele governo. Os prejuízos são sentidos não só na própria administração, mas em toda a cadeia de agentes que com ela mantém relações e, sem dúvida, são sentidos em toda a Sociedade que depende do Estado, seja qual for o governo.

Todavia, o tema não é tão estudado quanto necessita, em quaisquer campos temáticos que abrange, desde o Direito, a gestão pública e a gestão do conhecimento. O pouco marco teórico disponível, ao invés de inviabilizar o trabalho, torna-o mais arguto e interessante, na medida em que exigirá dele maior precisão e criatividade somadas a uma percepção política e científica para além do Estado da Arte.

Observando o Estado da Arte não só na literatura, mas na realidade fática da Transição de Governos, destacam-se três instrumentos normativos que regulamentam o fenômeno da Transição. Em ordem cronológica, primeiro foi criada a disposição na Constituição do Estado de Minas Gerais, no artigo 257. No final do governo Fernando Henrique Cardoso, foi editada a Lei 10.609 de 20 de Dezembro de 2002. Já para a Transição de Lula-Dilma, no plano federal, foi estabelecido o Decreto 7221 de 29 de Junho de 2010. Em Minas Gerais,

novamente, estão presentes a Lei 19.434 de 2011 e o Decreto 46.631/14. Por certo, as legislações em âmbito nacional foram as mais impactantes porque fizeram disposições específicas sobre a transição (diferentemente da Constituição Estadual que foi genérica) e porque se viram diretamente aplicadas.

A Legislação de 2002 é fruto da conversão da Medida Provisória 76 em lei ordinária. Ela faculta ao candidato eleito para Presidente a instituição da equipe de transição e esta faculdade se segue nos demais instrumentos legais posteriores. Com exercício entre o segundo dia útil após as eleições e o décimo dia depois da posse, essa equipe será composta por indicados pelo candidato eleito e terá como objetivo se inteirar dos órgãos da Administração Pública e preparar os atos do Presidente que serão feitos logo após a posse. À frente da equipe estará um coordenador, também indicado, a quem competirá requisitar as informações da Administração, cuja prestação é obrigatória. A equipe, porém, fica responsável pelo correto uso e sigilo dessas informações, pelo disposto no artigo 5º.

No que se refere ao Decreto de 2010, já se conceitua a Transição como “processo que objetiva propiciar condições para que o candidato eleito para o cargo de Presidente da República possa receber de seu antecessor todos os dados e informações necessárias à implantação de seu programa de governo”(BRASIL, 2010). Também avança o Decreto para estabelecer seis princípios, dos quais se destacam quatro: a colaboração entre os governos eleito e atual (art. 2º, I), a transparência (art. 2º, II), a continuidade dos serviços prestados (art. 2º, IV) e a supremacia do interesse público (art. 2º, V). Estende o prazo da transição para o momento da proclamação do resultado eleitoral, mas encerra-se com a posse do novo Presidente. A equipe de transição, também facultativa, poderá encaminhar pedidos de informação à Casa Civil e esta lhes requisitará aos órgãos estatais. Avanço interessante também é a possibilidade de requisição da Agenda de compromisso dos órgãos, o que impede, por exemplo, a perda de renovação de contratos administrativos importantes pela falta de conhecimento dos novos gestores.

Na ocasião da lei de 2002, a Transição Governamental parece ter sido bem sucedida. A proposta de legislação havia sido conversada com os assessores dos dois candidatos a Presidente que foram ao segundo turno, José Serra e Lula, e desde já foi pensada para preservar a continuidade dos serviços públicos (COSTA; ANDRADE, 2003). Além de seguirem as disposições do texto legal, as equipes acordaram em dois pontos politicamente importantes: (1) as decisões relevantes cujos efeitos ultrapassassem o mandato de FHC seriam discutidas com o governo eleito e, em não havendo acordo sobre a decisão, o governo da situação não tomaria qualquer ato, se fosse possível esperar; e, (2) a opinião do governo de

transição seria “preponderante” em certos casos, como mudanças econômicas acertadas com o FMI (COSTA; ANDRADE, 2003). A equipe de transição petista afirmava ter boa relação com os governistas, dizia evitar fazer críticas ou julgamentos políticos sobre a administração anterior. Nesse sentido, dizia que o relatório de transição seria “um documento técnico e não uma peça política” (COSTA, ANDRADE, 2003, p. 17).

O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso relata que as regras da Transição começaram a ser pensadas em Janeiro, para qualquer que fosse o candidato eleito, e que cada ministro receberia um dossiê sobre os três meses do processo de transição. Findado o mandato presidencial, FHC conta que recebeu uma ligação do líder da equipe de transição, Antônio Palocci, em que agradecia pelo trabalho feito na transição e em todo o governo.

Seguindo a atual regulamentação das Transições, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República lançou dois “manuais”, um com orientações para o Gestor Municipal em início de mandato e outro para os gestores em término (BRASIL, 2008). As publicações trazem um compilado de normas técnicas, legais e procedimentais que devem ser tomadas em todas as áreas. São orientações bastante detalhadas, especialmente sobre convênios e parcerias dos municípios com os Estados e a União.

Os manuais também prevêm alguma orientação sobre a Transição em si, indicando a instalação de uma equipe de transição, o modo de preparar os relatórios e disponibilizar as informações que serão caras aos gestores para cumprirem suas obrigações de mandatos e eximirem a si e ao futuro gestor de responsabilidades, inclusive penais.

Contudo, os manuais não fazem referência às leis supracitadas. Seu foco (muito bem cumprido, aliás) é de detalhar as informações necessárias para a condução da máquina pública. São, assim, manuais de “boas práticas”. A institucionalização da transição, aliás, deve estar ciente de ser seu papel a gestão da informação no sentido de construir conhecimento sobre o próprio processo de transição. Isto é, gerar conhecimento sobre o processo transitório para que ele seja um instrumento mais eficiente a disposição dos governos, especialmente na passagem de conhecimento entre eles, como se verá a frente.

A pesquisa, observa-se, tem direcionamento para a institucionalização da transição de governos. Assim, é mister localizar outras experiências históricas e acadêmicas que também cotejam o tema, afim de dialogar com elas para obter um produto final mais preciso e aplicável a realidade brasileira.

Nesse sentido, ressalta-se a interessantíssima experiência do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), fundado pelo governo do Estado de São Paulo. Em 2012, ano das últimas eleições locais, o órgão desenvolveu o projeto “Transição de

Governo nos Municípios Paulistas”. Nele, procurou desenvolver uma pesquisa quantitativa dos processos de transição institucionalizados nos municípios do Estado e, a seguir, firmou parceria com a Associação dos Municípios do Extremo Noroeste do Estado de São Paulo (AMENSP) para que implantassem uma metodologia de estruturação da transição.

Em um primeiro momento, enviou e-mails para todos os municípios do estado perguntando sobre a institucionalização da Transição de Governos. Foi considerado como “institucional” a existência de um instrumento (lei, decreto, Lei Orgânica Municipal ou portaria) que discipline o processo. Responderam ao contato 49% dos municípios questionados sendo que, destes, 82% não possuem qualquer instrumento de transição (CEPAM, 2012). E “quando existe [instrumento de transição], está descrito, majoritariamente, na Lei Orgânica, de forma incompleta e restrito à apresentação de um relatório” (CEPAM, 2012, p. 8).

Passo adiante, o CEPAM desenvolveu materiais que auxiliassem esse processo transitório. Produziu um projeto de lei e uma série de planilhas para a elaboração de um breve diagnóstico das áreas das prefeituras. Ambos os itens poderiam ser alterados e adaptados às realidades de cada município. A ideia é de que os municípios organizem os dados de todas as áreas do governo, pelo foco de interesse dos prefeitos eleito ou reeleito (CEPAM, 2012). Dados estes que já estavam disponíveis para a prefeitura e serão somente organizados e trabalhados. Eles ajudariam nas decisões iniciais do mandato, como suporte técnico e administrativo (CEPAM, 2012).

O projeto de lei elaborado pela fundação não difere em muito daquela legislação federal de 2010. Ao invés dos pedidos de informação serem encaminhados ao Secretário-Executivo da Casa Civil, eles seriam diretamente endereçados ao Prefeito que diligenciaria junto ao órgão requisitado para obter as informações. De forma um tanto quanto perigosa, o projeto do CEPAM prevê que o prefeito eleito escolherá o número de membros da equipe de transição, diferentemente do número prévio estabelecido na legislação de 2002, mas omitido na legislação de 2010. Avançou com a estipulação de um cronograma ajustado entre os dois governos e com a necessidade de registro em ata das reuniões da equipe de transição. Ademais, o projeto prevê a disponibilização, por parte da prefeitura, de um espaço para que a equipe se instale.

Em seguida, os técnicos do CEPAM fariam uma jornada de encontros com os Prefeitos da situação para que eles pudessem ser sensibilizados da necessidade de instituição dos instrumentos transitórios, bem como para mobilizá-los a organizar a Administração para que colhesse esses dados das planilhas (CEPAM, 2012).

O CEPAM conclui que a instituição do correto mecanismo de transição governamental enfrenta a tradição política brasileira (CEPAM, 2012; FRANCO, 2013). Os pequenos municípios parecem ser os mais desafiadores, porque é lá que se encontram as maiores dificuldades para a produção de informações de interesse público. Isso tem como fator a pouca prática democrática acumulada pelos agentes públicos (CEPAM, 2012; FRANCO, 2013) e a escassez de recursos humanos de qualidade na gestão municipal. A participação de um órgão técnico, como o CEPAM, contribuiu para que as transições fossem vistas como algo intrínseco à gestão, ao invés de entender que a gestão acaba em 31 de dezembro e outra completamente nova se dá no 1º de Janeiro.

2.4 Gestão da Informação e do Conhecimento na Administração Pública

Dentro desta revisão de literatura que se procede, também deve-se reservar o momento para a inserção das reflexões sobre a Gestão do Conhecimento e da Informação, especialmente na Administração Pública. Diante disso, poder-se-á entender como a institucionalização da transição de governos pode beneficiar a GC e, ao revés, ser por ela beneficiada. Apresenta-se, nesse sentido, o eixo teórico sobre o assunto que sustentará a sua posterior aplicação, sem quaisquer pretensões exaustivas em uma área tão vasta.

Neste quadro desenhado, o conhecimento tem lugar central. Nas palavras de NONAKA e TOYAMA (2003, p.1), “hoje, o conhecimento e a capacidade de criar e utilizá-lo são consideradas a mais importante fonte de competitividade sustentável de uma organização”.

Um primeiro modelo, muito utilizado na Gestão do Conhecimento, foi proposto por NONAKA e TAKEUCHI (1997). O modelo descreve os meios pelos quais o conhecimento é criado e transmitido. Utiliza, para isso, quatro métodos de manipular o conhecimento, este categorizado em *tácito* e *explícito*.

Nessa razão, conhecimento *tácito* é aquele ligado intimamente ao indivíduo, que é raramente formalizado e comunicável a toda a instituição. É um *know-how* subjetivo, construído a partir das experiências daquela pessoa em uma atividade. Já o conhecimento *explícito*, por sua vez, é formalizado e facilmente passado a outras pessoas, por ser frequentemente codificado e sistematizado. O desafio das organizações, portanto, é de transformar o conhecimento *tácito* dos seus mais aperfeiçoados trabalhadores em conhecimento *explícito*, formalizado em manuais e procedimentos organizacionais (NONAKA; TAKEUCHI, 1997).

De acordo com o modelo proposto pelos autores, existem quatro meios de transmitir conhecimento e, dentre esses, dois de conversão do conhecimento. Primeiro, o conhecimento tácito é transmitido, e mantido ainda tácito, através da *socialização* dos contatos interpessoais e compartilhamento de experiências, por exemplo, o uso de modelos mentais, *brainstorm* e habilidades técnicas. A socialização, todavia, não é capaz de sustentar por si só a gestão do conhecimento organizacional, porque sempre dependerá uma intensa atividade interna interpessoal até para diligenciar as tarefas mais simples.

Esse conhecimento tácito, porém, pode virar explícito se forem admitidos métodos de *exteriorização*, nos quais o indivíduo com o conhecimento se utiliza de analogias, metáforas, formalizações e documentações para materializar aquele conhecimento adquirido e passá-lo aos interessados. Dentro do modelo explorado, é o método mais importante, porque é imprescindível na criação de novos conceitos e permite a uniformização do conhecimento dentro da organização sem a constante presença de alguém prestando-a individualmente (LIMA, 2012).

De posse de “vários conhecimentos explícitos” a organização pode efetuar a sua *combinação* com vistas a gerar novos conhecimentos a partir dos existentes e ainda mantê-los formalizados e explícitos. O conhecimento explícito é combinado, comparado, modificado, sistematizado e, posteriormente, disseminado entre os membros da organização (NONAKA; TOYAMA 2003).

Por fim, esse conhecimento explícito pode ser *internalizado* pelo indivíduo participante da organização, de forma a incorporá-lo em seu trabalho. Esse é um processo da práxis, no qual o conhecimento é absorvido e aplicado em situações práticas, gerando novos processos e rotinas.

A dinâmica entre essas quatro vias de transmissão do conhecimento se dá de forma *espiral*, e não só circular, sequer em linha reta finita. Eles se retroalimentam continuamente em favor da construção do conhecimento naquela organização. Dessa forma,

A construção do conhecimento começa sempre com os indivíduos que têm algum *insight* ou intuição para realizar melhor suas tarefas. Esse *know-how* tácito pode ser partilhado com outros por meio da socialização. Entretanto, enquanto o conhecimento permanece tácito, a organização é incapaz de explorá-lo de uma maneira mais ampla. (CHOO, 2003, p. 40)

Torna-se necessário, para a organização, a exteriorização desse conhecimento antes tácito e individual. Esse processo se consolida em um *salto mental*, outro *insight* individual, que permita ao gestor implementar aquele conhecimento, formalizadamente, dentro da organização. Essas múltiplas informações explícitas que se formam permitem que a organização recombine-as para tornar ainda melhor o conhecimento organizacional.

Ademais, também é pertinente o modelo sugerido por CHOO (2003), que não contrasta com o modelo de NONAKA-TAKEUCHI, mas o complementa.

Na linha de Chun Wei CHOO (2003), existem três grandes momentos onde a criação e desenvolvimento do conhecimento assume papel estratégico na organização: Criação de Significado, Construção do conhecimento e a Tomada de decisões.

Durante a fase da *criação do conhecimento*, o mote é interpretar as informações advindas do ambiente externo a organização. É, assim, dar sentido àquelas notícias e construir um significado retrospectivo ao que já aconteceu naquele ambiente de forma a tentar se preparar para o futuro. Reduz-se a ambigüidade dos ocorridos para que resultem em um ambiente interpretado e menos complexo, com vistas a usá-lo adiante (LIMA, 2010).

Já na segunda fase, da *construção do conhecimento*, esse ambiente interpretado é trazido para dentro da organização de forma a traçar suas informações e convertê-las aos usos organizacionais. Reconhece-se, aqui:

[o] relacionamento sinérgico entre o conhecimento tácito e conhecimento explícito dentro de uma organização, e quando são elaborados processos sociais capazes de criar novos conhecimentos por meio da conversão do conhecimento tácito em conhecimento explícito. (CHOO, 2003, p. 37)

Isto é, observa-se a complementação entre os modelos de CHOO e NONAKA-TAKEUCHI. A qualidade do conhecimento gerado nesta segunda fase será tão maior quanto forem mais incentivados e institucionalizados os mecanismos de conversão de conhecimento tácito em explícito (LIMA, 2010).

Uma organização depois de passar todo esse processo de coleta e tratamento da informação deve considerar, portanto, seu *output*, sua reação a esses estímulos na forma de tomada de decisões. A gestão precisa optar dentre as várias e ambíguas possibilidades de atuação no ambiente interno e externo. Em suma, a organização tem um problema/demanda para o qual sai à procura de soluções e resultados e seleciona as alternativas viáveis dentre conhecidas e de acordo com os objetivos, preferências e pressupostos. Portanto, a organização tem que “decidir por um único caminho estratégico” (LIMA, 2010, p. 32), de forma racional e orientada para seus objetivos.

Tendo em vista que a tomada de decisões é racionalmente limitada (CHOO, 2003), percebe-se que a informação assume distinção nesse contexto. Sabendo dos limites cognitivos de seus gestores, as organizações devem adotar instrumentos úteis para a conquista de seus objetivos. E quão maiores e melhores forem as informações, mais capacitada estará a organização no processo decisório. O conhecimento permite a melhor análise do ambiente externo, a captação de seus sinais e sua tradução para o ambiente interno. Neste, os quatro

modos de criar conhecimento interagirão para delinear melhor os contornos do ambiente e das opções. Portanto, melhor orientado estará o processo decisório.

Nesse contexto geral, vê-se a idéia de *organização do conhecimento* reflete a importância que esse recurso da Gestão do Conhecimento tem nas empresas e organizações do presente.

Para Garvin (1993), uma empresa baseada em conhecimento é uma organização de aprendizagem que reconhece o conhecimento com recurso estratégico e cria o conhecimento que pode ser processado internamente e utilizado externamente, aproveitando o potencial de seu capital intelectual, onde o trabalhador do conhecimento é o componente crítico. (ALVARENGA NETO et al., 2007, p. 9)²

O conceito de organização do conhecimento também se aplica as entidades públicas, notadamente ao Estado e sua Administração, além das próprias Organizações Não-Governamentais. Como anota LIMA (2012), “a Administração Pública, vem se conscientizando da importância de reconhecer o conhecimento como recurso estratégico, orientando suas ações de forma a potencializar o conhecimento organizacional”.

Nesse sentido, a aplicação de instrumentos da Gestão do Conhecimento na Administração Pública não segue os mesmos objetivos que uma empresa. A finalidade é mais ampla, para além de aumentar a eficiência. Para BATISTA, a GC aplicada na Gestão Pública é

um método integrado de criar, compartilhar e aplicar o conhecimento para aumentar a eficiência; melhorar a qualidade e a efetividade social; e contribuir para a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade na administração pública e para o desenvolvimento brasileiro. (BATISTA 2012, p. 49).

Assim, os benefícios da GC se estendem além do ganho de desempenho. A Gestão Pública se beneficiará, também, com a diminuição do autoritarismo, o aprendizado contínuo, a confiança entre os integrantes da organização, a transparência e a captação de talentos (LIMA, 2010).

CONG e PANDYA (2003) anotam que a idéia de GC na Administração Pública vem no bojo das ideias que pugnaram a Nova Gestão Pública. Muito em razão da eficiência possibilitada pela GC, capacitando os órgãos públicos a produzir mais com menos e aumentando a transparência com a sociedade. Embora a GC tenha sido crescentemente aceita nos países, alertam, deve-se estar atento a diferenças entre a aplicação da GC na iniciativa pública e privada, na mesma linha das críticas aqui procedidas à NGP, acima – especialmente quanto ao que se entende por objetivo da Administração Pública.

² GARVIN, D. A. Building a learning organization. *Harvard Business Review*. Vol 71, Issue 4, p. 78-91. Jul/Ago 1993.

De posse desse eixo teórico sobre a Gestão do Conhecimento, pode-se observar a sua conexão com a transição de governos.

De forma geral, toda organização tem que trabalhar para converter conhecimento tácito em conhecimento explícito, e não seria diferente na gestão pública. A burocracia tem que ser permeada de processos e mecanismos que permitam a exteriorização e combinação de todo o conhecimento acumulado. Via de regra, o conhecimento tácito é importante porque é ele quem permite a aplicação do conhecimento na rotina, todavia, ele deve ser exteriorizado o máximo possível.

Nesse quadro, a transição de governos tem o desafio de transferir todo conhecimento explícito presente e, ainda, localizar e captar todo o conhecimento tácito que a gestão anterior produziu, mas não formalizou. Daí em diante, terá nos seus quatro anos de mandato o dever de explicitar esse conhecimento. Assim, na próxima transição, menor será a dificuldade de transferir o conhecimento explícito e menor será a quantidade de conhecimento tácito não explicitado.

Dentre tantas dificuldades, talvez a menor seja a transferência do conhecimento explícito. Ele, por sua própria natureza, é comunicável e de fácil manejo (CHOO, 2003; NONAKA; TOYAMA, 2003). Existem já tecnologias utilizadas pelo setor público que gerenciam informações e conhecimento, bem como processos através dos quais o conhecimento é combinado e divulgado, através de manuais e outros documentos escritos. Uma portaria, por exemplo, que regule o processo de arquivamento de documentos é, em si, resultado de um processo de gestão do conhecimento porque exterioriza (e vincula juridicamente) aquele órgão que a editou. A comissão encarregada e efetuar a transição, portanto, deve apresentar esses processos e tecnologias à nova gestão, uma vez que o conhecimento ali contido é de comunicação e apreensão facilitadas, porque é conhecimento explícito. Assim, a institucionalização da transição deve incentivar a transmissão desse conhecimento, inclusive sancionando os gestores que se negarem, haja vista a tamanha relevância que isso tem para a o governo recém eleito.

Ademais, é interessante que a Administração Pública tenha registros (conhecimento explícito) das informações coletadas e interpretadas, respectivamente as fases de *criação do significado* e *construção do conhecimento* propostas por CHOO (2003). A armazenagem dessas informações permite que a nova gestão tome conhecimento delas e possa avaliar as decisões que foram tomadas. A avaliação, nos primeiros meses de governo, das políticas antes existentes não pode ser feita somente através de um juízo político raso. Ela deve ser alimentada pelas mesmas informações que orientaram a decisão, de forma que a avaliação

seja mais precisa e mais coerente. Mas isso só é possível em uma perspectiva de implementação da gestão do conhecimento.

A transmissão desse conhecimento, anote-se, permite que os planejamentos estratégicos de longo prazo sejam mantidos e melhorados, ao invés de serem trocados no mesmo ritmo que mudam os governos. Isto é, política de *Estado*. Se a gestão que passa o mandato tem em mãos as informações que conduziram o planejamento estratégico e as informações sobre o futuro dessas políticas, ela poderá firmar compromissos políticos com o governo que se inicia, no sentido de manter as políticas que foram corretamente estudadas, embasadas e tem um prognóstico positivo. Esse compromisso – longe de se remeter aos conchavos que estigmatizam a política – representa um ganho para a sociedade, na medida em que garante a continuidade de projetos e serviços que tendem a demonstrar grandes benefícios no longo prazo.

Do outro lado, a dificuldade se faz presente quando se trata de garantir a continuidade do conhecimento tácito. Este, por sua vez, depende da pessoalidade para a continuação, porque não é ancorado em documentos escritos, processos e institutos, mas antes no conhecimento pessoal e íntimo. Assim, o trabalho da comissão de transição de governos fica em duas vertentes, nesse tema: *exteriorizar* esse conhecimento e *reter talentos* que os possuem.

O período de transição, ainda que curto, deve ser usado para localizar os pontos nos quais o conhecimento tácito ainda não chega, e onde os processos e o andamento da Administração dependem do conhecimento acumulado por um grupo de gestores ou políticos. A comissão, então, deve trabalhar na exteriorização desse conhecimento ao máximo possível, para que a próxima gestão possa iniciar mais eficiente. Os métodos para cada área podem variar e cabe a comissão avaliar qual aplicar, mas certamente a exteriorização é necessária. A já comentada experiência do CEPAM (2012), p. ex., prevê que sejam confeccionadas planilhas com as principais informações de cada órgão, bem como sejam feitos diagnósticos através delas.

Quanto a segunda vertente, a comissão também deve localizar e reter os talentos na máquina pública. Ainda que todo conhecimento seja exteriorizado, existem certos gestores altamente capacitados naquele tema e são peças fundamentais não só na manutenção da Administração, mas também no seu aperfeiçoamento. Trata-se, assim, de *capital intelectual*. “Esta manutenção dos conhecimentos e das práticas da organização pretende reduzir o retrabalho e a perda de conhecimentos inerentes às habilidades e às experiências dos indivíduos que compõem a força de trabalho de uma organização” (COELHO, 2004, p. 98).

Evidentemente, o critério para a retenção e a escolha dos talentos é *política*, na medida em que depende da confiança do eleito naquele gestor e da identidade de seu trabalho com a ideologia pugnada pelo mandatário.

Na linha do que afirma LIMA (2010, p. 51), “ainda é insubstancial o número de estudos teóricos que discutam a GC no ambiente das organizações públicas de forma consistente”. Não se encontram totalmente delineados os desafios da GC na Administração Pública, nem existe um consenso sobre um modelo de GC que deve ser aplicado, em que pese o destaque do estudo de BATISTA (2012). Menos presente ainda é o debate sobre a GC em um contexto de transição de governos, razão pela qual se reforça o caráter exploratório da presente pesquisa.

3 METODOLOGIA:

Nesse capítulo, na dissertação, se ofertará uma releitura dos caminhos aventados adiante, para que eles sejam manejados e perseguidos com vistas ao cumprimento dos objetivos da pesquisa.

A metodologia deste trabalho se assentará, em primeiro lugar, na pesquisa bibliográfica e documental, buscando ampliar o rol de produções sobre o assunto, bem como localizar documentos que relatem as experiências históricas no tema.

De posse dessas informações primeiras e basilares, poder-se-á caminhar para expandi-las. O projeto toma, assim, natureza eminentemente exploratória ao analisar como a questão é posta no país, ao mesmo passo em que pretende encontrar fundamentos teóricos e políticos que sustentem a Transição e, aliando-se a eles, propor uma agenda política e normativa.

Não se fará, nesse sentido, uma análise quantitativa ou estatística de quantos municípios brasileiros possuem métodos de transição, p. ex., mas, antes, selecionar casos críticos e examiná-los de forma que sua discussão possa ser frutífera no trabalho.

Dessa forma, a dissertação será organizada em quatro categorias analíticas. Em primeiro lugar, será estudado o modelo *public service orientation* e gerencialista da Administração Pública, em seguida se entenderá quais são as faces das teorias sobre a governança que focam em *Accountability*, nos termos do exposto no *Estado da Arte*. Adiante, a dissertação examinará qual é a atual regulamentação jurídica para a Transição de Governos e analisará as experiências históricas sobre o tema.

Ao final, o trabalho aproveitará os conhecimentos desenvolvidos para ler criticamente a atual regulamentação sobre a transição e entender quais são os reclamos e requisitos que um modelo contemporâneo de Administração Pública e a Governança-*Accountability* fazem para uma correta regulamentação e condução da Transição de Governos no país.

Pelo exposto, percebe-se que a dissertação se orienta em duas vertentes de análise. No primeiro momento, uma vertente *teórica* sobre a estrutura da Administração Pública, a Governança a ela aplicada, e as implicações de ambas sobre a transição de governos. Essa categoria teórica indicará o norte da proposta institucionalização, isto é, quais os objetivos e valores que se consagram. Ademais, uma vertente pragmática, que inclui a materialidade e as condições de implementação da vertente teórica, será responsável por indicar *como* perseguir aqueles objetivos dentro do panorama atual da realidade das instituições brasileiras e sua de organização político-jurídica. Assim, se saberá *o que* se deseja com a transição e *como* realiza-la.

A pesquisa documental, por seu turno, buscará encontrar nas experiências de processo transição os tópicos sensíveis que ora encontrem maior ou menor grau de institucionalização. A título de exemplo, verificar-se-á a duração dos períodos transicionais e se eles foram extensos o suficiente para que sejam transmitidas todo o conhecimento necessário para a próxima gestão. Também, se o instrumento jurídico aplicado reflete a institucionalização do processo, haja vista que a transição pode ser instituída por decreto, por lei ou até por previsão na Constituição Estadual (ou lei orgânica dos municípios). Ademais, se a transição de governos se deu pacificamente, com conflitos dirimidos em seu próprio processo, ou se dela emergiram disputas e acusações políticas e, mesmo, litígios judiciais.

Por fim, o projeto conterà como produto não só a própria dissertação em si, mas a agenda de institucionalização proposta. Também, planeja-se a realização de um *ciclo de palestras* que vise debater o tema, haja vista sua pouca circulação nos meios acadêmicos, e a possibilidade de divulgação da agenda em questão, que pode incentivar e fundamentar práticas concretas dos agentes públicos.

3.1 Relações Interdisciplinares

A Transição de Governos é tópico muito importante para o campo da Ciência Política ou da Gestão Pública. Contudo, e em que pese sua importância, a Transição não é objeto de muitas pesquisas no Brasil. Há alguns estudos que tangenciam a questão central deste trabalho abordando, principalmente, a (pouca) disciplina legal que há (BRASIL, 2008) ou tecendo breves comentários sobre a dinâmica política das comissões de transição oferecendo, poderia se dizer, “dicas” para o gestor público (SANTANA; SILVA RABELLO, 2012). Não há um tratamento científico e sistêmico do fenômeno da Transição de Governos e as pesquisas somente trazem um recorte parcial do problema com decorrências primeiras e específicas. Os estudos já procedidos, por certo, serão utilizados na dissertação e aqui comentados.

Isso leva à ultrapassagem das bordas científicas da Gestão do Conhecimento, haja vista que é um assunto pertinente para todo o Estado brasileiro e para a política nacional. Nesse sentido, haverá busca bibliográfica na Ciência Política, na Teoria do Estado, no Direito Constitucional e Administrativo e na Gestão Pública. A dissertação dependerá, também, de uma busca sobre os instrumentos jurídicos que regulamentam a Transição de Governos no Brasil.

Da Gestão do Conhecimento, abordam-se as construções do conhecimento organizacional, especialmente nos entes públicos, para colher dali os benefícios que GC tem para a eficiência e a qualidade da administração dentro de um modelo gerencial. De forma

reversa, esse campo do conhecimento será utilizado para avaliar as perdas que a transição precariamente conduzida pode ocasionar.

Da Gestão Pública, virão os influxos para a análise dos modelos da administração pública e quais seus requisitos para a agenda de Transição de Governos, bem como o entendimento estrutural do Estado e de sua organização.

A Ciência Política e a Teoria do Estado serão basilares no capítulo sobre a governança, para entender o contexto político em que se almeja pela *accountability* o que ela representa para a governança e para a Transição.

Por fim, o Direito Constitucional e Administrativo guiarão os entendimentos sobre a atual regulamentação das transições, assim como delimitar os limites e os melhores modos de institucionalização jurídica da agenda proposta.

3.2 Entrevistas

Ao lado disso, a dissertação conterà entrevistas com políticos e gestores públicos que tenham experiência no tema, para que eles relatem-na assim como apontem erros e acertos na agenda de institucionalização do projeto diante da experiência vivida.

Os entrevistados serão o Senador *Antônio Anastasia*, o Prefeito de Belo Horizonte, *Márcio Lacerda*, o Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, *Sebastião Helvécio* e o Ministro-Chefe da Casa Civil em 2002, *Pedro Parente*.

O primeiro esteve presente em três transições de governo e tem experiência acadêmica no Direito Administrativo, razão pela qual poderá aliar a análise teórica e prática em suas contribuições à pesquisa.

A presença do Prefeito Márcio Lacerda será proveitosa diante da sua longa trajetória na Gestão Pública e de sua participação em dois processos de transição, ora como quem recebeu a PBH, ora como quem a entregará ao próximo governo.

Sebastião Helvécio, por sua vez, preside o principal órgão de controle externo da Administração Pública mineira, responsável pela avaliação e responsabilização dos gestores públicos. Colaborará, certamente, com um viés técnico e pragmático sobre a Governança e a proposta de institucionalização da dissertação.

Por fim, Pedro Parente, enquanto Ministro-Chefe da Casa Civil, foi responsável por implementar e conduzir a primeira grande experiência brasileira de transição de governos e, portanto, gabaritado para oferecer críticas à proposta e narrar sua experiência histórica.

8. REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo. *ACCOUNTABILITY, REPRESENTAÇÃO E ESTABILIDADE POLÍTICA NO BRASIL*. In: ABRUCIO, Fernando Luiz, LOUREIRO, Maria Rita. Brasília: SEGES, 2002. P. 25-75.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: Cadernos ENAP, 1997.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP Rio de Janeiro**. Edição Especial. P. 67-86. 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; OLIVEIRI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Control and public management performance in Brazil: Challenges for coordination. **Internation Business Research**, vol. 8, num. 8. 2015.

ALVARENGA NETO, Rivadavia. Et al. Gestão do conhecimento ou gestão de organizações na era do conhecimento? **Perspectivas em Ciência da Informação**. V. 12, n. 1, p. 5-24, jan/abr. 2007.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n.3, p.104-132, Set/Dez, 1997.

ARATO, Andrew. Representação, Soberania Popular e *Accountability*. **Lua Nova**, n.55-56, p.85-103, 2002.

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática. In: **CONFERÊNCIA DA UNED**, Coruña, España, 2007. Disponível em: <<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8309/3/ArtigoUNED.pdf>> Acesso em: 20 jul. 2015.

BATISTA, Fábio Ferreira. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira**: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília: IPEA, 2012.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **O outro leviatã e a corrida ao fundo do poço**. São Paulo: Almedina, 2015.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, Ano 49, n.4, p.5-45, Out/dez. 1998.

BRASIL. **Apoio à Transição Municipal**: Orientações para o Gestor Municipal, Encerramento de Mandato. Brasília: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, 2008.

_____. **Apoio à Gestão Municipal**: Orientações para o Gestor Municipal, Início de Mandato. Brasília: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, 2008.

_____. **Decreto 7221**, de 29 de Junho de 2010.

_____. **Lei 10.609** de 20 de Dezembro de 2002.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**: Para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed. 34, 1996.

_____. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. *In*: **Brasil, um século de transformações**. São Paulo: Cia das Letras, 2001.

_____. **Democracy and Public Management Reform**: Building the republican state. Oxford: Oxford University Press, 2004.

_____. **Burocracia Pública e classes dirigentes no Brasil**. *Revista de Sociologia Política*, v. 28, p. 9-30, junho. 2007.

_____. **Burocracia Pública na Construção do Brasil**. Sem edição, 2008.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*, ano 24, v.2, p.30-50, fev./abr. 1990.

CEPAM. **A transição de governos nos municípios paulistas**: Projeto-Piloto. São Paulo, 2012.

CEPAM. **A transição de governos nos municípios paulistas – vol 2**. São Paulo, 2012.

CHOO, ChunWei. **A organização do conhecimento: como as organizações usam informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões**. São Paulo: SENAC, 2003.

COELHO, Espartaco Madureira. Gestão do Conhecimento como sistema de gestão para o setor público. *Revista do Serviço Público*, Ano 55, n. 1 e 2, Jan-Jul. 2004.

CONG, Xiaoming; PANDYA, Kaushik V. Issue of Knowledge Management in the public sector. *Electronic Journal of Knowledge Management*, v. 1, issue 2, p. 25-33. 2003.

COSTA, Cátia C.; ANDRADE, Helenice. Governo de Transição FHC-LULA: Constituição, funcionamento e resultados dos trabalhos realizados pela equipe do governo FHC-Lula. *In*: Série Estudos de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2003.

DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, ano 47, volume 120, numero 2, mai-ago. 1996.

_____. Uma perspectiva analítica para a reforma do estado. *In*: Lua Nova, n 45, 1998.

EAKIN, Hallie *et al*. Public Sector Reform and Governance for adaptation: implications of new public management for adaptative capacity in Mexico and Norway. *Environmental Management*, vol. 47, p. 338-351. 2011.

FATTORE, Giovanniet *al.* Measuring New Public Management and Governance in Political Debate. **Public administration review**, vol 42, n 2, Mar-Abr. 2012.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, v.120, ano 47, n.3, p.5-33, Set./Dez. 1996.

FRANCO, Celso Torquato Junqueira. A experiência Regional da Associação dos Municípios do Extremo Noroeste do Estado de São Paulo (AMENSP) no Processo de Transição de Governo. In: **VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, 17 a 18 de Abril de 2013, Brasília.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1999.

GRUENING, Gernod. Origin and theoretical basis of new public management. **International public management journal**, vol. 4, p. 1-25. 2001.

HORTA, Jose Luiz Borges. **História do Estado de Direito**. Alameda, São Paulo, 2011.

LIMA, Pedro Calixto Alves de. **Políticas Públicas de Gestão do Conhecimento como Estratégia de Interação com a Sociedade**. 2010. 104f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

LIMA, Nívia de Almeida. **Gestão do Conhecimento no Setor Público: Identificando práticas e desafios no Centro de Desenvolvimento da Tecnologia Nuclear**. 2012. 140f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Fundação Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, 2012.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação de Conhecimento na empresa**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

NONAKA, Ikujiro. TOYAMA, Ryoko. The knowledge-creating theory revisited: knowledge creation as a synthesizing process. **Knowledge Management Research&Practice**. Vol. 1, p. 2-10. 2003.

O'DONNELL Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**. N° 44. 1998.

PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. In: **RAP** Rio de Janeiro, vol. 32, n. 5, set-out. 1998.

RIDDEL, Peter; HADDON, Catherine. **Transitions: preparing for changes of government**. Londres: Institute for Government, 2009.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability* na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagem. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v.14, n.2, p.82-97, mai./ago. 2011.

RODRIGUES, Diego de Freitas. Instituições e *accountability* na teoria democrática contemporânea: considerações sobre qualidade e eficácia democrática. **Paraná Eleitoral**, v.1, n.2, p.131-146, 2012.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da *Accountability* no Brasil. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v.10, n.47, p.20-47, Jul./Dez. 2005.

SANTANA, Eduardo; SILVA, Valério R., RABELLO, Patricia Viviane F. **Transição de Governo nos Municípios Brasileiros**. Encerramento e início de mandato de Prefeitos e de Vereadores. Em busca de resultados ótimos numa Governança Pública desenhada para a sociedade e para a democracia. Orientações e essencialidades. Lauro Freitas, Bahia: Jam Jurídica Editora, 2012.

SCHEDLER, Kuno; PROELLER, Isabella. **Cultural aspects of public management reform**. Oxford: Elsevier, 2007.

SILVEIRA, Daniel Barilela. Patrimonialismo e a formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. **CONPEDI** - Conselho Nacional de Pós-graduação em Direito, v.1, p.203-223, 2006.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático**. Controle e Participação como elementos fundantes e garantidores de constitucionalidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PRIORI, Mary Del; VENANCIO, Renato. **Uma breve história do Brasil**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2010.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: A comparative analysis – New Public Management, Governance, and Neo-Weberian State**. Oxford, Oxford University Press, 2011.

_____. **Continuity and change in Public Policy and Management**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2009.